

**EELARVENÕUKOGU ARVAMUS  
RAHANDUSMINISTEERIUMI 2019. AASTA SUISE  
MAJANDUSPROGNOOSI KOHTA**

September 2019

## Sisukord

Arvamus .....	3
Seletuskiri .....	4
Hinnang rahandusministeeriumi 2019. aasta suvisele majandusprognosile .....	4
Hinnang makromajandusprognosile .....	4
Hinnang rahandusprognosile .....	7
Eriteema 1. Eesti majanduse ilmakaart.....	13
Eriteema 2. Avaliku ja erasektori koostööprojektid .....	14

Eelarvenõukogu  
Estonia pst 13, 15095 Tallinn  
+372 668 0661  
[info@eelarvenoukogu.ee](mailto:info@eelarvenoukogu.ee)  
[www.eelarvenoukogu.ee](http://www.eelarvenoukogu.ee)

## Arvamus

Rahandusministeeriumi suvise majandusprognoosi järgi aeglustub Eesti majanduskasv 2020. aastal 2,2%ni. Kevadega võrreldes on lähiaastate majanduskasvu ootusi hinnatud allapoole, kuna väliskeskkond kujuneb oodatust nõrgemaks. Sellest hoolimata toimib Eesti majandus lähiaastatel endiselt ülalpool oma potentsiaalset taset.

Eelarvenõukogu hinnangul on rahandusministeeriumi suvine prognoos kooskõlas muutustega Eesti majanduses ja prognoosi koostamisel valitud eeldustega. Eelarvenõukogu arvates on aga oht, et geopoliitiliste ja väliskaubanduspingete mõju kujuneb arvatust suuremaks ja see võib kaasa tuua prognoositust aeglasema majanduskasvu (ka võrreldes ministeeriumi prognoosi riskistsenaariumiga).

Rahandusministeeriumi suvise prognoosi järgi kujuneb 2019. aasta struktuurseks puudujäägiks 1,4% SKPst. Riigieelarve seadusest tulenevalt peab struktuurne eelarvepositsioon paranema igal aastal vähemalt 0,5 protsendipunkti, kuniks struktuurne tasakaal on uuesti saavutatud. Seega tuleb selle aasta eelarvepositsiooni parandada, et eelarvereepli nõuetele vastata. Eelarvenõukogu soovib eelarvepositsiooni parandamise sammu kavandada varuga, kuna 2019. aasta tulused võib laekuda oodatust vähem.

Järgmiste aastate valitsussektori eelarvepositsioon on kevadega võrreldes nõrgenenud ja struktuurne puudujääk püsib kogu prognoosiperioodi jooksul (2020. aastal -0,7% SKPst ja 2021. aastal -0,6% SKPst). Struktuurne puudujääk püsib hoolimata riigieelarve maksutulude prognoosi paranemisest ja juba kevadel riigi eelarvestrateegias tutvustatud lisameetmetest, sh uue välisvahendite perioodi tulude kiiremast rakendamisest.

Viimati oli valitsussektori eelarvepositsioon struktuurses tasakaalus 2016. aastal. See tähendab, et prognoosi järgi püsib struktuurne puudujääk kogu majanduse kasvufaasi harja. Eelarvenõukogu hinnangul ei ole see antud majandusoludes sobilik eelarvepoliitika.

Kevadel vastu võetud riigi eelarvestrateegias aastateks 2020–2023 seati 2020. aasta struktuurse puudujäägi eesmärgiks 0,4% SKPst ja 2021. aasta eesmärgiks saavutada struktuurne tasakaal. Rahandusministeeriumi suvise prognoosi põhjal neid eesmärke praeguse seisuga ei täideta. Eelarvenõukogu soovib valitsusele kevadel riigi eelarvestrateegias seatud eelarve-eesmärkidest kinni pidada, mis tähendab lähiaastate eelarvepositsiooni jõulisemat parandamist ja struktuurse tasakaalu saavutamist juba 2021. aastal.

Kehtiva riigieelarve seaduse alusel tuleb pärast struktuurse tasakaalu saavutamist kavandada ülejääke, et kompenseerida varasemate aastate lubatust suurem puudujääk. 2019. aasta kevadel andis valitsus teada, et kavatseb sellest eelarvereepli nõudest loobuda. Kui eelarvereeplit on otsustatud uuesti muuta, siis tuleb muudatusettepanekuid esmalt põhjalikult analüüsida ja mitte jätta muudatuste jõustumist viimasele hetkele. Eelarvepoliitika usaldusvärsuse tagamiseks on oluline, et riigieelarve seaduses kehtestatud eelarvereeplid oleksid sellised, millest valitsus kavatseb eelarvepoliitika kujundamisel ja elluviimisel ka pikema aja jooksul lähtuda.

Eelarvenõukogu esimees

Raul Eamets

Tallinnas 23. septembril 2019

## Seletuskiri

Eelarvenõukogu ülesanne on jälgida eelarvereeglite täitmist ja avaldada arvamust rahandusministeeriumi makromajandus- ja rahandusprognooside kohta, mis on riigi eelarvedokumentide väljatöötamise alus. Rahandusministeeriumi 2019. aasta suvine majandusprognoos valmis enne, kui statistikaamet avaldas täpsustatud hinnangu valitsussektori eelarve nominaalse positsiooni kohta 2018. aastal.

### Hinnang rahandusministeeriumi 2019. aasta suvisele majandusprognoosile

#### Hinnang makromajandusprognoosile

##### Võrdlus eelmise prognoosiga

Rahandusministeeriumi uus makromajandusprognoos kinnitab juba selle aasta kevadel levinud vaadet, mille järgi on Eesti majanduse kasvufaasi tipp möödas ja oodata on majanduskasvu aeglustumist. Lisaks on muutunud väliskeskonna vaade.

Eelarvenõukogu nõustub rahandusministeeriumi ekspertide järeldusega, et üleilmne majanduspoliitiline ebakindlus on süvenenud. Selle taustal on ootuspärane, et prognoosid näitavad Eesti kaubanduspartnerite impordikasvu aeglustumist; see aga pärsib paratamatult Eesti ekspordivõimalusi. Eesti peamiste kaubanduspartnerite Rootsi ja Soome majanduskasv jääb prognoosiperioodi algusaastatel veelgi aeglasemaks kui Eesti eksporditurgude keskmine kasv.

Kui 2017. aastal kasvas meie ekspordipartnerite import üle 6% ja 2018. aastal 3,5% ning kevadel oodati 2019. aasta näitajaks 2,6%, siis uute prognooside järgi kasvab impordinõudlus sellel aastal vaid 1,6%. Kevadise vaatega on sarnane aga see, et hoogustunud kaubandussõjad ja Brexitiga seonduv jätkuv ebakindlus mõjutavad prognoosi järgi eeskätt praegust ja järgmist aastat, misjärel stabiliseerub nõudluse kasv 2020. aasta taseme lähedal. Põhimõtte poolest sarnaseid prognoose on tehtud (nt Rahvusvahelise Valuutafondi prognoos selle aasta kevadel) nii kogu maailma kui ka euroala kohta.

Tabel 1. Rahandusministeeriumi makromajandusprognoosi põhinäitajad aastatel 2019–2023 (%)

	Kevadine prognoos 2019			Suvine prognoos 2019		
	2019	2020	2021–2023 keskmine	2019	2020	2021–2023 keskmine
SKP reaalkasv	3,1	2,7	2,6	3,3	2,2	2,5
SKP nominaalkasv	6,0	5,5	5,1	6,8	5,1	4,9
Eratarbimise reaalkasv	4,7	2,9	2,7	3,6	2,8	2,4
Eratarbimise nominaalkasv	7,0	5,2	4,8	5,9	5,1	4,6
Investeeringute reaalkasv	5,1	4,0	3,7	11,0	1,5	3,6
Kaupade ja teenuste ekspordi reaalkasv	3,2	3,0	3,3	3,4	2,4	3,3
Palga nominaalkasv	6,4	5,2	4,9	7,2	5,7	5,0
Hõive muut	0,9	0,9	-0,2	1,0	0,1	-0,1
THI	2,1	2,2	2,0	2,2	2,2	2,1
SKP deflaator	2,8	2,7	2,4	3,4	2,8	2,4

Allikas: rahandusministeerium

2019. aasta esimesel poolel kujunes majanduskasv Eestis oodatust kiiremaks ja prognoositust kiiremini kasvavad ka hinnad, seda eeskätt SKP hindade arvestuses. Selline areng mõjutas kogu aasta vaadet. Pidades silmas väliskaubanduse halvenenud väljavaadet ja 2019. aasta puhul ka kõrgemat võrdlusbaasi, on

ootuspärane, et järgnevate aastate majanduskasv aeglustub varasemast rohkem. Rahandusministeeriumi uuendatud prognoosi järgi stabiliseerub SKP reaalkasv ettevaates 2,5% ja nominaalkasv 5% lähedal (vt tabel 1). Seda on aastate 2010–2018 keskmisest veidi vähem.

Majanduskasvu aeglustumist eeldati ka rahandusministeeriumi kevadises prognoosis. Võrreldes kevadise prognoosiga on majanduskasvu aeglustumine aastatel 2020–2023 küll kiirem, kuid lähtub kõrgemalt (2019. aasta) tasemelt. Seetõttu ei ole valitsussektori kulude rahastamisvõimalused prognoosiperioodi lõpul varem eeldatutest halvemad – võrreldes 2018. aastaga kasvab SKP maksumus jooksvates hindades prognoosiperioodi lõpuks pea sama suureks, kui kevadel prognoositi.

Ehkki Euroopa Liidu praegune eelarveperiood lõpeb järgmisel aastal, on märkimisväärne osa kokkulepitud summadest veel kasutamata ja välismaalt laekuvad siirded toetavad majanduskasvu kogu prognoosiperioodi jooksul. Nii näiteks on eeldatud, et valitsussektori investeeringud moodustavad aastate 2020–2023 keskmisena 5,2% SKPst, mis on sarnane aastate 2017–2018 tasemega (5,3%).

Selle aasta suvel revideeris statistikaamet rahvamajanduse arvepidamise näitajate aegriidu alates 1995. aastast. Andmete revisjon mõjutas veidi ka hinnangut majanduse potentsiaalsele tasemele. Üldine hinnang aga ei ole muutunud ja ka uue prognoosi järgi toimib Eesti majandus kõigil prognoosiaastatel ülalpool oma potentsiaalset taset.

#### *Majandusprognoosiga seotud riskid*

Pärast majanduskriisi on välisnõudlusega seotud eeldused osutunud enamasti liiga optimistlikuks. Välisnõudlusega seotud majanduskasvu aeglustumise riske võivad võimendada ka riigipõhised tegurid, Eesti puhul näiteks põlevkivisektori küsimused.

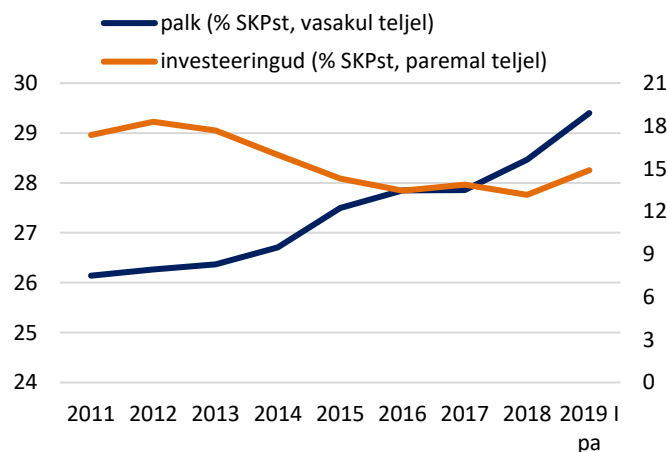
Siiski ei ole tulevase impordinõudluse varasem ülehindamine aastate 2011–2018 keskmisena ilmtingimata oodatust aeglasema majanduskasvu viinud – teisiti öeldes on sisenõudluse panus majanduskasvu olnud tavaliselt prognoositust suurem. Kuid ka sisenõudluse prognoosis on mitu riskikohta.

Esiteks on majanduseksperdid pea kogu kriisijärgse aja vaeelnud tasakaalulise tööjõukulude kasvu üle. Kuni 2009. aasta majanduslanguseni oli Eesti töturule iseloomulik olukord, kus tööjõukulud kasvasid ettevõtluse kasumiga samas tempos. Kui mõnel aastal oligi tegemist tööjõukulude eeliskasvuga, siis taastus endine vahekord aasta-poolteise jooksul. Pärast kriisi on palgakasv tihti prognoositust kiiremaks osutunud ja kasumikasvu edestanud, ja mitte ainult rahandusministeeriumi prognooside puhul. Näiteks 2018. aastal kasvas keskmine nominaalpalk 7,6%, mis oli kiirem kui veel sama aasta kevadel prognoositud 6,5%. Ka 2019. aasta esimesel poolel oli palgakasv kiire ning töötasufondi osatähtsus SKPs oli suurem kui näiteks 2018. või 2017. aastal.

Rahandusministeeriumi uue prognoosi järgi hakkab palgakasv aeglustuma ja stabiliseerub prognoosi lõpuaastal 5% lähedal, kasvades SKPga samas tempos. Neil aastail rahandusministeeriumi ekspertide hinnangul hõive enam ei kasva ja töötuse määr jääb 5,5% lähedale, mis on vaid pisut suurem kui aastatel 2018–2019. See ühtib ka rahandusministeeriumi hinnanguga töötuse määra tasakaalulisele tasemele. Prognoosist ei selgu, millised muutused peaksid palgakasvu aeglustumiseks majanduses toimuma. Põhimõtteliselt sama küsimus tööjõukulude kasvu kohta kerkis üles juba 2016. aasta kevadise prognoosi arutamise ajal, kui eelarvenõukogu hinnangul ei olnud prognoosi seletuskirjas piisavalt selgitatud, kuidas peaks erakordselt suure hõive ja väikese töötuse tingimustes palgakasv aeglustuma ning millist investeerimis- ja arendusstrateegiat selleks tarvis oleks. Ka rahandusministeeriumi sel kevadel valminud prognoosis ei olnud sellist selgitust.

Viimase paari aasta jooksul on Eestisse tulnud märkimisväärne hulk ajutist tööjõudu. Rahandusministeeriumi prognoosi eelduste mõistmist raskendab asjaolu, et võõrtööjõu mõju ei ole lähemalt käsitletud. Seletuskirjas on küll viidatud sellele, et mitteresidentidest töötajate panus tööjõumaksude laekumisse on kasvanud, kuid lähemalt ei ole seletatud, milline on tööjõu piiriülese liikumise eeldatav mõju hõivele, keskmisele palgale ja teistele tööturunäitajatele.

Teiseks ei ole majandusanalüütikud ühte meelt selles, milline on ettevõtlussektoris „õige“ investeeringute tase. Ka rahandusministeeriumi uues prognoosis on viidatud, et arvestades investeeringute madalale langenud osakaalu SKPs võiks keskmises perspektiivis nende osakaal erasektori toel siiski mõnevõrra tõusta. Selleks on aga tarvis, et majanduskeskkond stabiliseeruks ja kindlustunne taastuks nii ettevõtjate kui ka majapidamiste seas.



Joonis 1. Erasektoris välja makstud palk ja põhivara investeeringud aastatel 2011–2019

Allikas: statistikaamet

Laialt levinud arvamuse kohaselt sunnib kasvav palgasurve ettevõtjaid tootlikkuse suurendamiseks rohkem investeerima, sh arendustegevusse. Seda ei ole aga juhtunud. Erasektoris makstud palga suhe SKPsse on pidevalt kasvanud, kuid põhivarainvesteeringute osatähtsus on samal ajal kahanenud (vt joonis 1). 2019. aasta esimesel poolel kasvasid ettevõtete investeeringud küll tavapärasest kiiremini, kuid see ei pruugi tähendada kestvat muutust. Eelarvenõukogu arvates ei saa välistada stsenaariumi, kus ettevõtluse põhivarainvesteeringud kasvavad edaspidi prognoositust aeglasemalt.

Kokkuvõttes on eelarvenõukogu arvates rahandusministeeriumi 2019. aasta suvise prognoosi makromajandusnäitajad kooskõlas alates kevadest toimunud muutustega Eesti majanduses ning eeldustega välisnõudluse kohta, millest prognoosi koostamisel lähtuti. Eelarvenõukogu hinnangul on aga risk, et välisnõudlus kujuneb veelgi nõrgemaks, kui eeldatakse suvise majandusprognoosi põhistsenaariumis, aga ka prognoosi riskistsenaariumis.

Seetõttu soovib eelarvenõukogu järgmiste aastate kulupoliitika kavandamisel arvestada ka sellise riskistsenaariumiga, kus maailmakaubanduses toimuvad muutused on püsivama iseloomuga ja kaubavahetuse kasv stabiliseerub keskmises ettevaates oodatust madalamal tasemel. Oodatust nõrgema välisnõudluse korral vähenevad ka riigieelarve maksutulud.

## Hinnang rahandusprognosile

Rahandusprognosi hindamisel keskendus eelarvenõukogu eelkõige 2019. ja 2020. aastale, analüüsis valitsussektori eelarvepositsiooni kujunemist ja 2018. aasta puudujäägist tulenevat vajadust struktuurset eelarvepositsiooni parandada.

### Eelarvepositsiooni kujunemine aastatel 2018–2019

2019. aasta kevadel selgus, et möödunud aasta struktuurne puudujääk on osutunud suuremaks kui kavandati ja suuremaks, kui lubavad Eesti riigieelarve seaduses sisalduvad eelarvereeglid. Rahandusministeeriumi kevadise hinnangu kohaselt, mis tugines statistikaameti esialgsetele andmetele nominaalse puudujäägi kohta, ulatus struktuurne puudujääk 2018. aastal 1,4%ni SKPst. Riigieelarve seaduse järgi tuleb nii suure puudujäägi korral võtta eelarvepoliitika eesmärgiks struktuurne tasakaal taastada, parandades struktuurset eelarvepositsiooni vähemalt 0,5 protsendipunkti võrra aastas. Riigi eelarvestrateegias aastateks 2020–2023 seadis valitsus eesmärgi taastada struktuurne tasakaal 2021. aastal.

Selleks sügiseks on täpsustunud nii 2018. aasta nominaalse puudujäägi suurus kui ka muutunud rahandusministeeriumi hinnang majandustsükli seisule. Lisaks muutustele majanduskeskkonnas mõjutas seekordset ümberhinnangut SKP andmete revisjon, mille tulemusena tõsteti 2017. ja 2018. aasta majanduskasvu näitajaid. Seetõttu on tõusnud ka ministeeriumi hinnang viimaste aastate SKP lõhe suurusele: nüüd moodustab see 2018. aastal 2,7% SKPst ja 2019. aastal 2,6% SKPst (varem vastavalt 2,1% ja 1,6% SKPst). Eelarvenõukogu hinnangul on need muudatused põhjendatud ning ministeeriumi ja eelarvenõukogu varasemad hinnangud Eesti majandustsükli seisule on nüüd paremas kooskõlas (vt Eesti majanduse ilmakaarti lk 13).

Kui valitsus koostas 2019. aasta kevadel riigi eelarvestrateegiat aastateks 2020–2023, tutvustati mitut lisanduvat tulu- ja kulumeedet, millega arvestades kujunenuks 2019. aasta struktuurseks puudujäägiks 1,1% SKPst (vt tabel 2). Kevadiste hinnangute järgi tähendas see, et 2019. aastaks prognoositav struktuurne puudujääk ületab suurima lubatud puudujäägi suurust 0,2 protsendipunkti ehk ligikaudu 50 miljoni euro võrra. Valitsus otsustas uute lisameetmete vajadust hinnata uuesti sel sügisel pärast suvise majandusprognosi valmimist.

Tabel 2. Eelarvepositsiooni kujunemine aastatel 2018–2019 (% SKPst)

	2018	2019
Nominaalne positsioon (kevadprognoos RESi meetmetega)	−0,5	−0,4
Nominaalne positsioon (suvine prognoos)	−0,5	−0,2
SKP lõhe (kevadprognoos)	2,1	1,6
SKP lõhe (suvine prognoos)	2,7	2,6
Struktuurne positsioon (kevadprognoos RESi meetmetega)	−1,4	−1,1
Struktuurne positsioon (suvine prognoos)	−1,7	−1,4

Allikas: rahandusministeerium

Võrreldes kevadel koostatud riigi eelarvestrateegiaga on suvise prognoosi järgi 2019. aasta struktuurne eelarvepositsioon nõrgenenud 0,3 protsendipunkti võrra ning ulatub rahandusministeeriumi hinnangul 1,4%ni SKPst. Kuna uuendatud prognoosi järgi suurenes ka 2018. aasta struktuurne puudujääk 0,3 protsendipunkti võrra, on eelarvepositsiooni parandamise vajadus sel sügisel jäänud sama suureks võrreldes kevadise hinnanguga. Rahandusministeeriumi suvise prognoosi järgi tuleks struktuurset eelarvepositsiooni parandada veel vähemalt 0,2 protsendipunkti ehk ligi 50 miljoni euro võrra.

Statistikaameti täpsustatud andmete järgi, mis ilmusid pärast rahandusministeeriumi suvist majandusprognoosi, oli valitsussektori 2018. aasta nominaalne eelarvepuudujääk 146 miljonit eurot ehk 0,6% SKPst. Rahandusministeeriumi 2019. aasta suvises majandusprognoosis esitatud majandustsükli hinnangu põhjal tähendab see struktuurset puudujääki 1,8% SKPst. Kuna struktuurset eelarvepositsiooni tuleb parandada vähemalt 0,5 protsendipunkti võrra juba alates 2019. aastast, ei tohiks käesoleva aasta struktuurne puudujääk seetõttu ületada 1,3% SKPst.

2019. aasta struktuurse eelarvepositsiooni nõrgenemise on põhjustanud muutunud hinnang majandustsükli seisule. Selle aasta nominaalne eelarvepositsioon on võrreldes riigi eelarvestrateegiaga paranenud ligi 30 miljoni euro võrra. Rahandusministeeriumi hinnangul on võrreldes kevadega paranenud nii maksuliste kui ka mittemaksuliste tulude prognoos.

Riigi eelarvestrateegiaga võrreldes on ministeerium tõstnud 2019. aasta riigieelarve maksulaekumiste prognoosi ligi 80 miljoni euro võrra. Kevadisest prognoosist paremat laekumist oodatakse kõigi peamiste maksuliikide puhul, kõige enam on aga tõstetud sotsiaalmaksu (30 miljonit eurot) ja aktsiiside (32 miljonit eurot) laekumist. Samas näitavad aasta esimese seitsme kuu tegelikud maksulaekumised (vt tabel 3), et nii käibemaksu kui ka maksutulude kasv tervikuna on seni jäänud väiksemaks kui prognoositakse kogu aastaks. Kui tööjõumaksude prognoosi tõstmine on oodatust paremate tööturu näitajate taustal põhjendatud, siis tarbimismaksude laekumise prognoosi suurendamine võib eelarvenõukogu hinnangul olla ennatlik.

Tabel 3. 2019. aasta maksulaekumiste kasvu prognoos (% v.e.a)

	Riigieelarve 2019	Kevadprognoos 2019	RES 2020– 2023	Suvine prognoos 2019	2019 7 kuud tegelik
Maksutulud kokku	6,3	6,0	5,8	6,9	5,4
Füüsilise isiku tulumaks	-6,7	1,6	1,6	2,9	-29,1
Juriidilise isiku tulumaks	-2,6	-9,2	-9,2	-8,3	-11,6
Sotsiaalmaks	7,2	8,6	8,6	9,6	10,2
Käibemaks	9,4	7,1	6,9	7,3	5,9
Aktsiisid kokku	5,7	4,2	3,3	6,5	7,4

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Riigieelarve mittemaksuliste tulude laekumise prognoosi 2019. aastaks on võrreldes kevadprognoosiga suurendatud 31 miljoni euro võrra. Prognoosi seletuskirja järgi on peamine positiivse mõjuga muudatus CO<sub>2</sub> kvootide müügitulu ülespoole korrigeerimine (41 miljonit eurot) ja peamine negatiivse mõjuga muudatus keskkonnatasude alanemine Eesti Energia tootmise vähenemise tõttu (12 miljonit eurot). Mittemaksuliste tulude suurima komponendi ehk saadud toetuste prognoosi ei ole kevadega võrreldes muudetud. Mittemaksuliste tulude prognoosi suurendamine CO<sub>2</sub> kvootide suurema müügitulu arvelt ei panusta aga selle aasta eelarvepositsiooni paranemisse, kuna 2019. aastal kasutada oleva müügitulu määras kindlaks eelmisel aastal müüdnud kvootide kogus.

Valitsussektori kulude prognoosi muutusi pole eelarvenõukogu arvates prognoosi seletuskirjas piisavalt selgitatud. See on iseloomulik ka rahandusministeeriumi avalikule suhtlusele: kui riigieelarve maksulaekumisi kommenteeritakse igal kalendrikuul, siis kulude poolele antakse hinnanguid harvemini. Vältimaks eelmisel sügisel kujunenud olukorda, kus kulude kasv osutus aasta lõpus oodatust kiiremaks ja eelarvepositsioon prognoositust nõrgemaks, on eelarvenõukogu hinnangul oluline kulude kasvu reaajas jälgida ja avalikustada selle analüüs. Sellise analüüsi jaoks vajalike andmete kättesaadavuse mõttes on rahandusministeeriumil teiste analüüsiastutuste ees suhteline eelis. Rahandusministeeriumi suvise prognoosi ja statistikaameti 2019. aasta esimese poole andmete põhjal võib järeldada vaid seda, et teisel poolaastal oodatakse jooksvate kulude kasvu märkimisväärset aeglustumist.

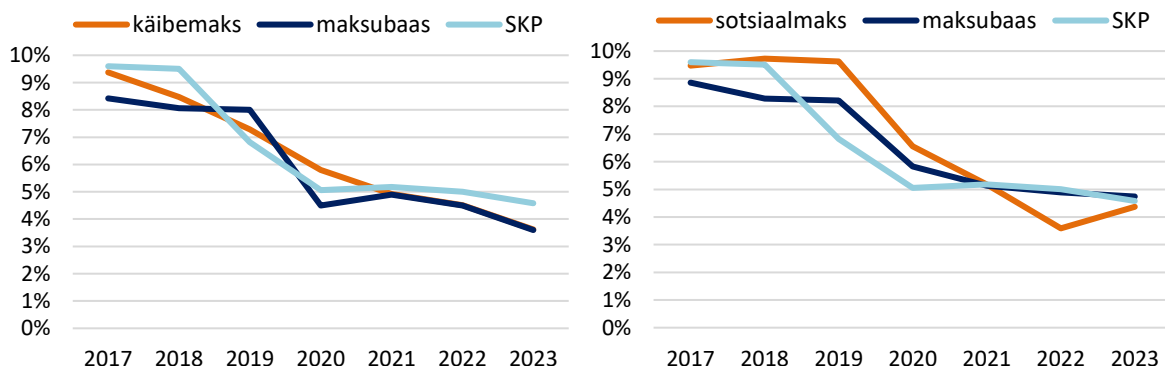


Kokkuvõttes on eelarvenõukogu hinnangul võimalik, et 2019. aasta nominaalne eelarvepositsioon kujuneb oodatust nõrgemaks ja eelarvepositsiooni parandamise vajadus sel sügisel võib osutuda selle võrra suuremaks. Seetõttu oleks põhjendatud, kui valitsus võtaks 2019. aasta eelarvepositsiooni parandamisel eesmärgiks suurema sammu kui on riigieelarve seadusest tulenev miinimumnõue.

#### Eelarvepositsiooni kujunemine aastatel 2020–2023

Riigi eelarvestrateegiaga võrreldes on riigieelarve maksutulude prognoosi suurendatud igal prognoosiaastal ligikaudu 70–90 miljoni euro võrra. Sarnaselt 2019. aastaga on suurendatud tööjõumaksude laekumist ka ettevaates. Sotsiaalmaksu ja füüsilise isiku tulumaksu prognoosi on suurendatud igal aastal 100–120 miljoni euro võrra. Võrreldes kevadprognoosiga on 2019. aasta palgakasv olnud oodatust kiirem ja varasemast prognoosist kiiremat palgakasvu oodatakse ka 2020. aastaks. Kuigi see on märksa väiksema mõjuga, on pisut ülespoole korrigeeritud ka hõive prognoosi.

Keskmise palga ja hõive statistika põhjal on võimalik hinnata majanduse palgafondi suurust, mis on heaks indikaatoriks tööjõumaksude laekumisele. Üldiselt peaks maksulaekumine kasvama kooskõlas maksubaasiga ja maksubaasid kasvama kooskõlas majandusega (vt joonis 2). Viimastel aastatel on aga seos majanduse palgafondi ja sotsiaalmaksu laekumise vahel nõrgenenud, kuna Eestis kasutatava võõrtööjõu hulk on järsult suurenenud. Kuigi osa võõrtööjõust ei kajastu ametlikus hõive statistikas, panustavad nad siiski tööjõumaksude laekumisse. Senimaani on see tähendanud kiiremat maksulaekumist kui maksubaasi arengu põhjal võiks eeldada. Samas võib tegemist olla vaid ajutise ülelaekumisega, millega riigieelarves arvestada ei saa, kui majandustsükkel pöördub. Eelarvenõukogu soovib, et tulevased majandusprognoosid käsitleksid põhjalikumalt ajutise ja renditööjõu mõju Eesti tööturule, sh tööpuuduse ja hõivemääradele ning palgakasvule.



Joonis 2. Käibemaksu ja sotsiaalmaksu laekumise kasv võrreldes maksubaasi ja majanduse kasvuga (%)

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused<sup>1</sup>

Tarbimismaksudes kokku aastatel 2020–2023 suuri prognoosimuutusi ei esine. Käibemaksu laekumist on võrreldes riigi eelarvestrateegiaga veidi (2–9 miljonit eurot) tõstetud prognoosi algusaastatel. Ehkki alkoholiaktsiisi järsu langetamise mõju on veel vara hinnata, on ministeeriumi suvises prognoosis alkoholiaktsiisi iga-aastast laekumist suurendatud 5–6 miljoni euro võrra. Samal ajal on vähendatud kütuseaktsiisi oodatavat laekumist, prognoosiperioodi kokkuvõttes suuremaski mahus. Kõige rohkem on

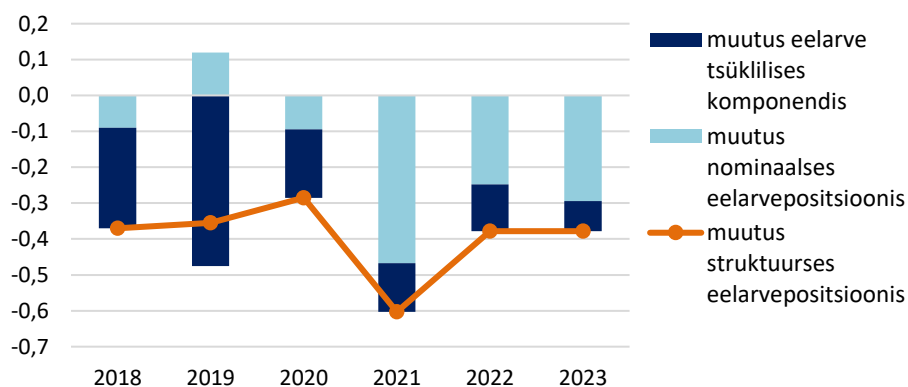
<sup>1</sup> Joonisel 2 kajastatud käibemaksu maksubaas kujuneb eratarbimise, valitsussektori vahetarbimise ning valitsussektori ja majapidamiste investeeringute prognoosi põhjal. Sotsiaalmaksu maksubaasi lähendina on kasutatud keskmise brutokuupalga ja hõive kasvu prognoosil tuginevat majanduse palgafondi.

aga vähendatud juriidilise isiku tulumaksu laekumist: võrreldes eelarvestrateegiaga 12–29 miljoni euro võrra aastas.

Pärast maksulaekumise kiiret kasvu aastatel 2017–2019 on rahandusministeeriumi suvises prognoosis arvestatud, et riigieelarve maksutulude kasv aeglustub ning ulatub aastatel 2020–2021 ligi 5%ni ja aastatel 2022–2023 ligi 4%ni. Eelarvenõukogu hinnangul on ministeeriumi maksutulude prognoos üldjoontes kooskõlas makromajandusprognoosi muudatustega.

Eelarvenõukogu arvates on aga maksumuudatustest mõjutatud maksuliikide puhul (nagu juriidilise ja füüsilise isiku tulumaks ning aktsiisid) prognoosivigade tõenäosus tavapärasest endiselt suurem. Mitu viimastel aastatel jõustunud maksumuudatust eeldab, et maksumaksjad muudavad oma käitumist. Seda aga on paratamatult keeruline prognoosida ja seetõttu iseloomustab ka nende maksulaekumiste prognoose suurem ebakindlus.

SKP andmete revisjoni tulemusena on muutunud rahandusministeeriumi hinnang Eesti majandus tsükli seisule. Sarnaselt kevadise hinnanguga püsib SKP lõhe lähiaastatel positiivne, kuid varasemaga võrreldes kõrgemal tasemel, kuniks see prognoosiperioodi lõpus sulgub. Selle tulemusena on muutunud ka ministeeriumi hinnang eelarve tsüklilise komponendi suurusele, mida arvestatakse struktuurse eelarvepositsiooni mõõtmisel. Muutunud hinnang majandus tsükli seisule nõrgendab eelarve struktuurset positsiooni prognoosiperioodil 0,1–0,2 protsendipunkti võrra (vt joonis 3). SKP andmete revisjoni suuremat mõju struktuurse eelarvepositsiooni seisule on märgata 2018.–2020. aastal, kui see on rahandusministeeriumi hinnangul peamiseks eelarvepositsiooni nõrgendavaks teguriks.



Joonis 3. Struktuurse eelarvepositsiooni muutus võrreldes riigi eelarvestrateegiaga (% SKPst)

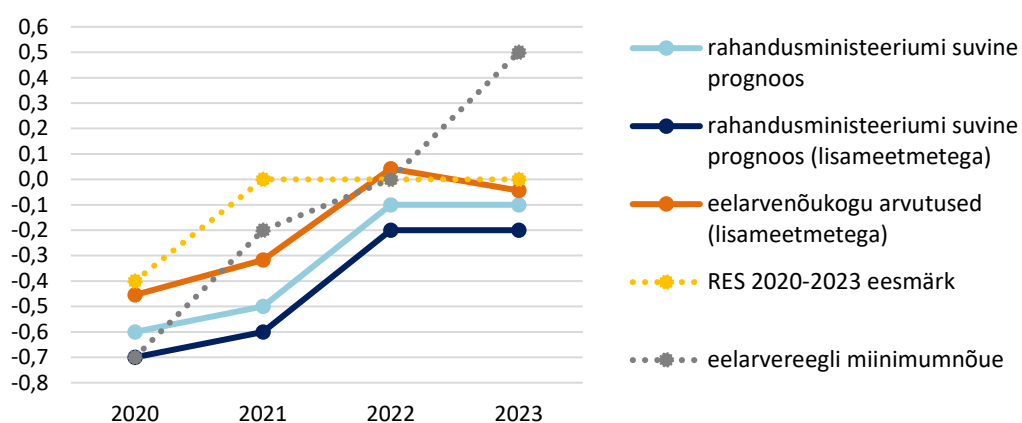
Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Lisaks muutustele majandus tsükli hinnangus on muutunud ka valitsussektori nominaalse eelarvepositsiooni väljavaade. Kuigi riigieelarve maksutulude prognoosi on tõstetud, on valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon tervikuna halvenenud. See tähendab, et võrreldes kevadega on valitsuse kogukulude prognoosi suurendatud rohkem kui kogutulude prognoosi. Kui aastate 2020–2023 riigi eelarvestrateegia järgi kavandati prognoosiperioodi igal aastal väikest nominaalset ülejääki, siis suvise prognoosi järgi on valitsussektori nominaalne positsioon aastatel 2020–2023 tasakaalulähedane.

Muutused majandus tsükli hinnangus ja nominaalses eelarvepositsioonis on valitsussektori struktuursele positsioonile negatiivse mõjuga kogu prognoosiperioodi jooksul. Võrreldes aastate 2020–2023 riigi eelarvestrateegia prognoosiga on struktuurne eelarvepositsioon nõrgenenud 0,3–0,6 protsendipunkti võrra. Rahandusministeeriumi suvise prognoosi järgi püsib valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon puudujäägis kõigil prognoosiaastatel. Seejuures on prognoosis juba arvestatud tulu- ja kulumeetmetega,

mida valitsus kevadel riigi eelarvestrateegiat koostades eelarvepositsiooni parandamiseks välja pakkus, sh uue välisvahendite perioodi tulude kiirem rakendamine.<sup>2</sup> Seega tuleb struktuurse tasakaalu saavutamiseks eelarvepositsiooni veelgi rohkem parandada.

Arvestades rahandusministeeriumi kõige hilisemat hinnangut majandustsükli seisule ja eeldades, et 2019. aasta struktuurset puudujääki otsustatakse vähendada 1,2%ni SKPst, on eelarvereeeglite järgi 2020. aastaks suurim lubatud struktuurne puudujääk 0,7% SKPst. Kuna eelarvepositsiooni parandamist alustatakse kevadise hinnanguga võrreldes suuremast struktuurset puudujäägist, on ühe aasta võrra edasi lükkunud ka nõue saavutada struktuurne tasakaal, kui lähtuda eelarvereepli miinimumnõuetest. Selle kohaselt võib praeguste eelduste järgi 2021. aasta struktuurne puudujääk ulatuda 0,2%ni SKPst ning seejärel, 2022. aastal, peab valitsussektori eelarvepositsioon olema struktuurses tasakaalus.



Joonis 4. Hinnangud valitsussektori struktuursele eelarvepositsioonile aastatel 2020–2023 (% SKPst)

Allikad: rahandusministeerium, Euroopa Komisjon, eelarvenõukogu arvutused

Rahandusministeeriumi soovise prognoosi järgi, arvestades ka prognoosile lisanduvate eelarvemeetmetega<sup>3</sup>, ulatub 2020. aasta struktuurne puudujääk 0,7%ni SKPst (vt joonis 4). Eelarvereeplitest lähtuvalt on see ühtlasi suurim järgmiseks aastaks lubatud puudujääk, kui 2019. aastal saavutatakse puudujääk 1,2% SKPst. Eelarvenõukogu arvutuste kohaselt, mis tuginevad eelarve tsüklilise komponendi hindamisel lisaks SKPle ka täpsemate maksubaaside arengule, on valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni dünaamika ettevaates sarnane ministeeriumi hinnanguga.

Kevadel vastu võetud riigi eelarvestrateegias seati 2020. aasta struktuurse puudujäägi eesmärgiks 0,4% SKPst ning 2021. aasta eesmärgiks saavutada struktuurne tasakaal. Rahandusministeeriumi soovise prognoosi põhjal neid eesmärke praeguse seisuga ei täideta. Eelarvenõukogu hinnangul tuleks riigi eelarvestrateegias seatud eelarve-eesmärgidest kinni pidada, mis tähendab lähiaastate eelarvepositsiooni jõulisemat parandamist ja struktuurse tasakaalu saavutamist juba 2021. aastal.

<sup>2</sup> Rahandusministeeriumi kevadise hinnangu järgi eeldatakse uue välisvahendite perioodi tulude kiiremast rakendamisest lisatulu järgmiselt: 2021. aastal 0,3% SKPst, 2022. aastal 0,9% SKPst ja 2023. aastal 0,6% SKPst.

<sup>3</sup> Ministeeriumi soovises prognoosis ei ole arvestatud meetmetega, mida valitsus kavatseb rakendada, aga mis ei ole veel seaduseelnõuna vastu võetud. Ministeeriumi hinnangul on sellisteks meetmeteks täiendav tulumaksuvabastus pensionäridele, tubakaaktsiisi tõusu ajatamine ja lootusetute nõuetega seotud käibemaksu direktiivi ülevõtmine, mis kokkuvõttes tähendavad ligi 30–40 miljonit eurot lisakulu igal prognoosiaastal.

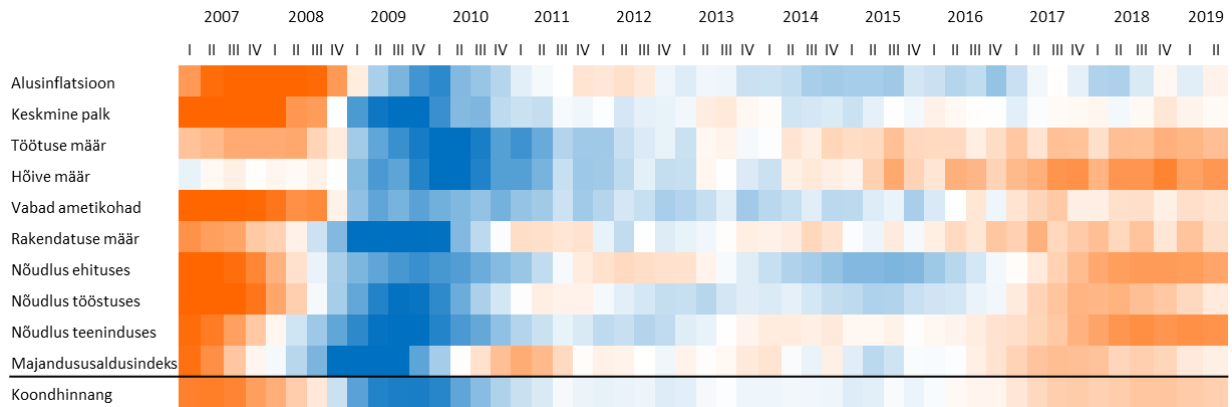
Viimati oli valitsussektori eelarvepositsioon struktuurses tasakaalus 2016. aastal. Kuna rahandusministeeriumi suvise prognoosi järgi ei saavutata struktuurset tasakaalu ka lähiaastatel, tähendab see, et valitsussektori eelarvepositsioon on püsinud struktuurses puudujäägis kogu majanduse kasvufaasi harja. Eelarvenõukogu hinnangul ei ole selline eelarvepoliitika antud majandusoludes sobilik.

Kehtiva riigieelarve seaduse alusel tuleb pärast struktuurse tasakaalu saavutamist planeerida struktuurseid ülejääke, et kompenseerida varasemate aastate lubatust suurem puudujääk. 2019. aasta kevadel andis valitsus teada, et kavatseb sellest eelarvereepli nõudest loobuda ehk pärast struktuurse tasakaalu saavutamist ülejääke mitte planeerida. Kumulatiivse tasakaalu asemel soovib valitsus taastada iga-aastase struktuurse tasakaalu nõude.

Kui riigieelarve seadust ja selles sisalduvat eelarvereeplit viimati 2017. aastal muudeti, siis hoiatas eelarvenõukogu, et kavandatavad muudatused on ette valmistatud väga lühikese aja jooksul. Eelarvenõukogu hinnangul on oluline, et kui valitsus on otsustanud eelarveseadust uuesti muuta, siis tuleb muudatusettepanekuid esmalt põhjalikult analüüsida, kavandatavatest muudatustest varakult teada anda, ja mitte jätta muudatuste jõustamist viimasele hetkele. Eelarvepoliitika usaldusväärse tagamiseks on oluline, et riigieelarve seaduses kehtestatud eelarvereeplid oleksid sellised, millest valitsus kavatseb eelarvepoliitika kujundamisel ja elluviimisel ka pikema aja jooksul lähtuda.

### Eriteema 1. Eesti majanduse ilmakaart

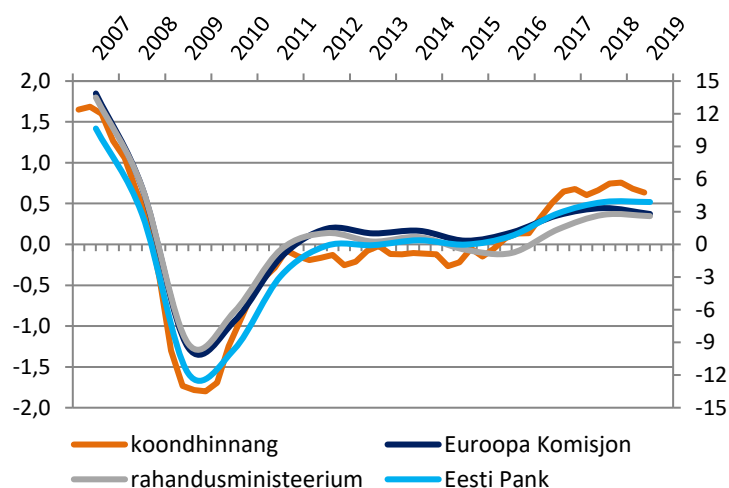
Selleks, et hinnata struktuurse tasakaalu reegli täitmist ja makromajandusprognosis sisalduvat SKP lõhet, on eelarvenõukogul tarvilik analüüsida Eesti majandustsüklit. Lisaks tehnilisele SKP lõhe arvutusele jälgib eelarvenõukogu mitut lihtsamini mõõdetavat majandusnäitajat, mis annavad aimu majanduse tsüklilisest seisust. Selle analüüsi lõpptulemuse saab esitada n-ö ilmakaardi kujul (vt joonis 5), kus sinise tooni tumenemine tähistab majanduse jahtumist, oranži tooni tumenemine aga hoiatab ülekuumenemise eest.<sup>4</sup>



Joonis 5. Eesti majanduse ilmakaart (I kv 2007 – II kv 2019)

Allikad: Eurostat, konjunktuuriinstituut, statistikaamet, eelarvenõukogu arvutused

Ilmakaardi joonealusel real on eraldi välja toodud koondhinnang, mis moodustub kõigi kümne majandusnäitaja arengu keskmisena (vt joonis 6). Kõige viimaste andmete ehk 2019. aasta esimese poole seisuga viitab ilmakaardi koondhinnang majanduskonjunktuuri mõningasele jahenemisele, kuid sel aastal püsib SKP lõhe jätkuvalt positiivne ja moodustab eri institutsioonide hinnangul ligikaudu 2,5–4% SKPst. Rahandusministeeriumi suvises prognoosis tehtud ümberhinnangute tulemusena on nüüd paremas kooskõlas ka ministeeriumi ja eelarvenõukogu hinnangud Eesti majandustsükli seisule paaril viimasel aastal.



Joonis 6. Ilmakaardi koondhinnangu (vasakul teljel) võrdlus SKP lõhega (% SKPst, paremal teljel)

Allikad: Eesti Pank, Euroopa Komisjon, rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

<sup>4</sup> Ilmakaardi ülesehitusest loe lähemalt [eelarvenõukogu 2018. aasta kevadel ilmunud arvamusest](#).

## **Eriteema 2. Avaliku ja erasektori koostööprojektid**

### 1. Mida mõeldakse AE-koostöö all?

Eurostati määratluse järgi mõistetakse avaliku ja erasektori koostööprojekti (*public-private partnership*, PPP) all pikaajalist lepingulist koostööd avaliku sektori üksuse ja (üldjuhul eraõigusliku) partneri vahel peamiselt taristu arendamise eesmärgil. Erasektori partner ehitab avaliku teenuse osutamiseks mõeldud taristu ning käitab ja haldab seda. Avalik sektor tasub osutatud teenuste eest erapartnerile regulaarsete maksetega pärast taristu valmimist. Levinud näited avaliku ja erasektori koostööprojektidest (AE-koostöö, AE-projektid) on teedehitus ja haiglad.

### 2. Miks otsustatakse AE-projekti kasuks?

Ideaaljuhul vastab AE-projekt neljale tingimusele, mida võib vaadelda ka sedalaadi projekti eelistena muude avaliku ja erasektori koostöö vormide, nt tavapärase riigihangete ja kontsessioonide ees.

*Kulutõhusus.* AE-projektide eeliseks võib olla parem kulude ja tulude suhe. Ehkki erasektori ettevõtja jaoks võib kapitali hind olla kõrgem kui avaliku sektori jaoks (eriti ajal, kus riigivõlakirjade tootlus on erakordselt väike), arvatakse, et ettevõtetal on parem oskusteave ja suurem stiimul investeeringu- ja tegevuskulusid madalal hoida.

*Taskukohasus.* AE-projekt võib osutada valitsusele jõukohasemaks, kuna sellega seotud kulud jagunevad üle mitme eelarveperioodi. AE-koostöö võib muuta projekti taskukohasemaks nii seetõttu, et erasektori osalus teeb selle odavamaks, kui ka seetõttu, et kulutuste ajastus on valitsusele jõukohasem. Üsna sageli ei ole valitsusel projekti alguses projekteerimis- ja ehitusetapis vaja üldse kulutusi teha, kuna esimene makse tehakse harilikult alles siis, kui ehitustööd on lõpetatud. Peale selle on maksed ajatatud pikema aja peale.

*Riskide jagamine.* AE-koostöö võimaldab riske avaliku ja erasektori vahel jagada. Erinevaid riske saab määrata just sellele partnerile, kes suudab seda paremini juhtida. Näiteks võib riik võtta enda kanda nõudluse riski ja erapartner ehitusriski.

*Bilansiväline kajastamine.* AE-projekte on võimalik kajastada valitsussektori eelarvepositsiooni väliselt. Eurostati järgi saab seda teha siis, kui erapartner võtab enda kanda suurema osa riskidest ja on peamine kasusaaja.<sup>5</sup> Nii saab valitsus kavandada näiteks taristu ehitamist, ilma et see avaldaks riigirahandusele vahetut mõju ja raskendaks eelarvereglitest kinnipidamist.

Oluline on märkida, et ka valitsuse kohustust teha regulaarseid makseid erapartnerile tulevikus ei võeta arvesse ametlikes võlakriteeriumides (nagu nn Maastrichti võlg), mida regulaarselt avaldatakse ja mille alusel jälgitakse siseriiklikest ja Euroopa Liidu eelarvereglitest kinnipidamist. Kui AE-projekti kajastatakse valitsussektori bilansi väliselt, kajastuvad valitsuse eelarvepositsioonis kuludena üksnes erapartnerile makstud iga-aastased tasud, kui projekt on valminud.

### 3. Miks valitsused eelistavad AE-koostööd suurprojektide, nt teedehituse puhul muude rahastusvormide ees ja millised riskid võivad sellega kaasneda?

Projektide bilansivälise kajastamise ja maksete ajatamise tõttu pikemale perioodile võimaldavad AE-projektid valitsusel kavandada ja ellu viia mahukaid projekte, ilma et see mõjutaks koheselt maksumaksjaid või eelarvepuudujääki. Samuti ei ole kõik tulevased kulud nii nähtavad kui muude rahastamisvormide puhul. Kui projekti rahastamine maksutuludest võib otseselt mõjutada perede kasutatavat tulu, siis AE-projektid

---

<sup>5</sup> Eurostat (September 2016): *A Guide to the Statistical Treatment of PPPs*.

sellist mõju ei avalda. Nagu öeldud, ei pruugi AE-projektide korral riigipoolsed kohustused kajastuda ka valitsuse võlakooormuse statistikas, mida eelarvepoliitika järelevalves hoolikalt jälgitakse.

#### 4. Mida saab arvata AE-projektide tulemuslikkuse kohta?

AE-koostöö tulemuslikkust on uurinud mitme valdkonna teadlased ja rahvusvahelised institutsioonid. Sel teemal tehtud teadusuuringute ülevaate leiab artiklist Hodge *et al* (2018).<sup>6</sup> Näiteks Soeipto ja Verhoest (2018) on leidnud, et suure osa AE-koostööprojektide puhul on tulnud lepingutingimusi hiljem muuta.<sup>7</sup>

Euroopa Kontrollikoda on analüüsinud ELi vahenditega kaasrahastatud AE-koostööprojekte. Kontrollikoja põhijäreldused olid järgmised:

- AE-projektid suurendasid hankeetapis vähese konkurentsi riski, nõrgendades seeläbi valitsuse läbirääkimispositsiooni;
- tavahangetega võrreldes kulub AE-projekti puhul läbirääkimisteks rohkem aega;
- nagu teistegi hankevormide puhul, esines ehitustööde juures märkimisväärseid viivitusi ja ülekulusid;
- tulevast nõudlust prognoositi tegelikust tunduvalt suuremaks<sup>8</sup>;
- enamik AE-projekte kiideti heaks ilma, et oleks läbi viidud alternatiivsete hankevormide võrdlevat analüüsi;
- riski jaotumine avaliku ja erasektori vahel oli sageli “ebaotstarbekas, ebaselge ja ebatõhus”;
- leiti, et erapartnerile makstava tasu määrad olid võetud riske arvestades liiga kõrged;
- konkreetselt IKT-projektide probleemiks oli ebakõla pika lepinguperioodi ja tehnoloogiliste muutuste kiiruse vahel;
- osutatud teenuste kvaliteet oli kõrge.

Kontrollikoda hoiatab, et AE-projekti õnnestumiseks on vaja tugevaid institutsioone ja pikaajalisi kogemusi sellise koostöö vallas ning et nendele tingimustele vastavad ELi liikmesriikidest ainult vähesed. Seetõttu ei soovita kontrollikoda edaspidi suurendada AE-projektide kaudu rakendatavat osa ELi vahenditest.

Nii AE-projektide statistilise kajastamise suunised (Guide to the Statistical Treatment of PPPs, 2016) kui ka Euroopa Kontrollikoda (2018) hoiatavad, et tulude ja kulude hoolika analüüsi asemel võidakse projekti käivitamisel lähtuda sellest, et seda on võimalik kajastada valitsussektori eelarvepositsiooni väliselt, tuues kaasa AE-projektide ebaotstarbeka kasutuse.

Suunistes hoiatatakse ka “taskukohasuse illusiooni” eest, kuna nii maksete edasilükkamine ja pika aja peale ajatamine kui ka bilansiväline kajastamine võib jätta mulje, et projekt on riigile jõukohane, ning seada ohtu eelarve jätkusuutlikkusele. Eriti peab see paika juhul, kui AE-projektiga kaasnevad riigi jaoks potentsiaalsed kohustused.

Ülekulude probleemile osutab muude autorite hulgas Monteiro (2007), kes jõuab Portugali kogemuste põhjal järelduseni, et ehkki AE-koostöö on võimaldanud uue taristu kiiret kasutuselevõttu ja taganud kvaliteetsed teenused, esines suuri ülekulusid ning projektid põhjustasid eelarveprobleeme, kuna nende

---

<sup>6</sup> Hodge, G., Greve, C., Biygautane, M. (2018): *Do PPP's work? What and how have we been learning so far?*, Public Management Review 20:8.

<sup>7</sup> Soeipto, R.M., and Verhoest, K. (2018): *Contract stability in European road infrastructure PPPs: how does governmental PPP support contribute to preventing contract renegotiation?*, Public Management Review, 20:8.

<sup>8</sup> Nõudluse märgatavale ülehindamisele osutavad Flyvbjerg *et al* (2005), märkides, et prognoositäpsus ajaga ei parane. Need autorid on leidnud, et ebatäpsete prognooside taga on poliitilised põhjused. Vt Flyvbjerg, B., Holm, M.K.S., Buhl, S.L. (2005): *How (In)accurate Are Demand Forecasts in Public Works Projects?: The Case of Transportation*, Journal of the American Planning Association vol. 71:2.

pikaajalist eelarvemõju ei võetud piisavalt arvesse.<sup>9</sup> Eelarveriskid võivad vahel ilmnedas alles mitu aastat pärast lepingu sõlmimist.

Liati näitavad mõne riigi kogemused, et AE-projektid võivad suurendada tajutavat korrupsiooni. Samuti varitseb oht, et kui erapartner on mingil määral välisriigi valitsuse kontrolli all, võib suurenedas välisriikide poliitiline mõju.

Pidades silmas kontrollikoja hoiatusi ja teiste ELi liikmesriikide kogemusi, võib järeldada, et AE-koostööprojekti tasub algatada, kui projekt on iseenesest põhjendatud (tulude-kulude analüüsi põhjal) ning avaliku ja erasektori koostöövorm jääb pärast kõigi võimaluste (sh tavapärased riigihanked ja kontsessioonid) võrdlevat analüüsi parima valikuna sõelale. AE-projekte ei tohiks kasutada eelarvereeqlite täitmisest kõrvalehoidmiseks, vaid selleks, et viia ellu kvaliteetseid projekte avaliku sektori jaoks väiksemate kulude ja riskidega.

---

<sup>9</sup> Monteiro, R. S. (2007): PPP and Fiscal Risks: *Experiences from Portugal*, IMF.